

Humanitær intervensjon ved et handlingslammet sikkerhetsråd

Kan det skapes et folkerettslig grunnlag?



KRIGSSKOLEN

Benjamin Ankrah Thompson

Operativ

Bachelor i militære studier, ledelse og landmakt

Krigsskolen

2015

Ordforklaringer

ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOWAS	The Economic Community of West African States
RPF	The Rwandan Patriotic Front
IICK	The Independent International Commission On Kosovo
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
KLA	Kosovo Liberation Army
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ONUC	United Nations Operation in The Congo
RtoP	Responsibility to Protect
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Problemstilling.....	6
1.3	Avgrensing.....	6
2	Metode.....	6
2.1	Metodevalg	6
2.2	Kildevalg	7
3	Teori	7
3.1	Folkeretten	7
3.1.1	Folkerettslige prinsipper.....	7
3.1.2	Suverenitetsprinsippet	8
3.1.3	Ikke-intervensjonsprinsippet	8
3.1.4	Maktforbudet	9
3.1.5	Menneskerettighetene.....	9
3.1.6	Jus ad bellum	11
3.2	Gjeldende rett og slik retten burde være.....	12
3.3	Responsibility to protect.....	13
3.4	Humanitære intervensjoner i tidligere historie	15
3.5	Rwanda og Srebrenica	17
3.6	Liberia.....	18
3.7	Kosovo.....	19
4	Drøfting	21
4.1	FN-pakten	21
4.2	Responsibility to Protect.....	24
4.3	Intervensjon av regionale ordninger	26
4.4	En mulig løsning.....	27
5	Konklusjon	29
6	Referanseliste	31

“If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”

Kofi Annan

27 March 2000

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det er ikke alltid slik at verdenssamfunnet klarer å stanse grove brudd mot grunnleggende menneskerettigheter gjennom diplomatiet. I følge Clausewitz er krig en forlengelse av politikken, men med andre midler. I de tilfellene man har prøvd alle ikke voldelige tiltak, kan humanitær intervensjon være en siste utvei, hvor det politiske målet er å stanse grove brudd på menneskerettighetene. I *Håndbok i militær folkerett* definerer folkerettsprofessoren Arne Willy Dahl humanitær intervensjon som bruk av militær makt mot en annen stats vilje, for å forsvare grunnleggende menneskerettigheter.

For Norge sin del er forespørsler om å støtte humanitære intervensjoner uten mandat fra FNs sikkerhetsråd en utfordring som kommer til å påvirke bruken av det norske Forsvaret i fremtiden. Gjennom Norges medlemskap i NATO har Norge tidligere blitt bedt om å stille styrker til humanitære intervensjoner uten FN-mandat. I 1999 valgte Norge å støtte NATO-operasjonen i Kosovo selv om denne operasjonen ikke hadde mandat fra FNs sikkerhetsråd og i så måte var et brudd på folkeretten. Under invasjonen av Irak i 2003 ble Norge også bedt om å stille med styrker, men Norge nektet da å stille med styrker grunnet manglende folkerettslig forankring.

Det som skiller humanitær intervensjon fra andre intervensjoner er at målsetningen med humanitær intervensjon skal være å forsvare grunnleggende menneskerettigheter. Men det finnes stater som forsøker å utnytte grunnlaget for humanitær intervensjon ved å intervenere for å nå politiske, økonomiske og militær målsetninger. Denne typen fordekte intervensjoner er en annen kategori, som ikke faller inn under kategorien humanitær intervensjon.

Det kan skilles mellom to former for humanitær intervensjon. Det er de som er autorisert av FNs sikkerhetsråd, og de som ikke er det. I denne oppgaven vil fokuset være på humanitære intervensjoner når FNs sikkerhetsråd ikke klarer å enes. Videre vil det vurderes om det kan skapes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon selv uten mandat fra FNs sikkerhetsråd.

1.2 Problemstilling

Målet med oppgaven er å belyse problemstillingen med et handlingslammet Sikkerhetsråd ved humanitære kriser som folkemord og etnisk rensing internt i en stat. Videre vil det vurderes om det er mulig å skape folkerettslig grunnlag for alternative løsninger som åpner for humanitær intervensjon. Derfor vil følgende problemstilling bli belyst i denne oppgaven:

Er det mulig å skape folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd?

1.3 Avgrensing

I denne oppgaven blir problemstillingen med behovet for humanitær intervensjon ved et handlingslammet Sikkerhetsråd belyst. Oppgaven avgrenses derfor til å kun vurdere forhold som gjelder bruk av militær makt ved en humanitær intervensjon. Det folkerettslige grunnlaget for andre fredelige tiltak vil med andre ord ikke bli vurdert i denne oppgaven.

2 Metode

2.1 Metodevalg

Metoden i denne oppgaven er et dokumentstudium hvor det har blitt brukt relevant teori for å besvare problemstillingen. Et dokumentstudium er en del av den kvalitative metode. I følge boken *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* passer den kvalitative metode godt når man ønsker å undersøke et fenomen (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010, s 32). I denne oppgaven undersøkes det om det kan skapes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Oppgaven baseres også delvis på en juridisk argumentasjon og tolkningsmetode for å vurdere om innholdet i de folkerettslige kildene er relevante for oppgavens problemstilling.

Oppgaven har et teorikapittel som gjør rede for folkerettslige regler og systemer som bidrar til å belyse problemstillingen. Videre er konseptet og historien om humanitær intervensjon og Responsibility to Protect (RtoP) beskrevet i dette kapittelet. Drøftingskapittelet inneholder en pro et contra argumentasjon hva gjelder retten til humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Avslutningsvis inneholder oppgaven en konklusjon som sammenfatter de viktigste delene av drøftingskapittelet.

2.2 Kildevalg

Kildene som er valgt i denne oppgaven er folkerettslige traktater, rapporter, sedvanerett og folkerettslige doktriner som omhandler problemstillingen. Oppgaven baserer seg også på resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd og FNs generalforsamling. Resolusjonene i denne oppgaven brukes for å belyse Sikkerhetsrådets og Generalforsamlingens standpunkt i folkerettslige dilemmaer som er relevante for problemstillingen. Når det gjelder etterprøvbarehet er det kun valgt åpne kilder slik at påstander enkelt kan etterprøves.

Den viktigste rapporten som er brukt i denne oppgaven er *The Responsibility to Protect* fra The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Dette er en viktig kilde for å belyse problemstillingen med et handlingslammet Sikkerhetsråd under interne humanitære kriser. Videre er dette en kilde som gir svar på mulige løsninger ved interne humanitære kriser som kan kreve humanitær intervensjon.

3 Teori

Teorikapittelet vil gjøre rede for de viktigste folkerettslige prinsippene som påvirker mulighetene for en humanitær intervensjon ved bruk av militær makt. Det er vesentlig å belyse disse prinsippene for å kunne svare på oppgavens problemstilling. Videre vil kapittelet skille mellom gjeldende rett og ønsket rett, samt hva som er legitimt og hva som er legalt. Dette vil bidra til å lage et klarere skille i oppgaven angående hva som er gjeldende rett, og hvordan man skulle ønske at retten skal være. Deretter vil prinsippet om RtoP bli belyst for å forklare hvordan folkeretten har utviklet seg med tanke på humanitær intervensjon. Avslutningsvis vil den historiske bakgrunnen for humanitær intervensjon bli belyst, i tillegg til dette vil utfordringene med humanitær intervensjon bli gjort rede for gjennom historiske eksempler.

3.1 Folkeretten

3.1.1 Folkerettslige prinsipper

De folkerettslige prinsippene som blir gjort rede for i denne oppgaven, har sin forankring i traktater og i sedvanerett. En traktat er en bindende avtale mellom folkerettslige subjekter (Ruud & Ulfstein, 2011, s 68). Et eksempel på en slik traktat er FN-pakten som også er ansett som sedvanerett. Sedvaneretten er staters praksis som har blitt akseptert som bindende rettsregler (Malanczuk, 1997, s 39).

De viktigste folkerettslige prinsippene som påvirker det folkerettslige grunnlaget for humanitær intervensjon er suverenitetsprinsippet, ikke-intervensjonsprinsippet og maktforbudet. Dette er viktige folkerettslige prinsipper som er forankret i gjennom FN-paktens artikler 2(1), 2(4) og 2(7).

3.1.2 Suverenitetsprinsippet

Suverenitetsprinsippet er staters rett til å bestemme over egen jurisdiksjon og territorium. (Johansen & Staib, 2009, s 127). Av dette prinsippet fremgår det dermed at ingen andre stater har lov til å blande seg inn i andre staters interne forhold.

Av FN-paktens artikkel 108 fremgår det at alle stater skal underkaste seg flertallsvedtak som blir vedtatt av FNs generalforsamling. Derfor kan det sies at suverenitetsprinsippet ikke er absolutt. I tillegg kan stater velge å binde seg til internasjonale traktater og i så måte fraskrive seg noe av sin suverenitet (Ruud & Ulfstein, 2011, s 21).

Viktigheten av suverenitetsprinsippet blir ofte trukket frem i debatten om retten til humanitær intervensjon. En humanitær intervensjon vil åpenbart bryte med suverenitetsprinsippet, men vil være lovlig dersom det foreligger et mandat fra FNs sikkerhetsråd.

3.1.3 Ikke-intervensjonsprinsippet

Ikke-intervensjonsprinsippet er et prinsipp som har en sterk forankring i folkeretten. I 2005 ble dette ytterligere forsterket da FNs generalforsamling anerkjente at FN er bygget på tre pilarer: fred, sikkerhet og utvikling av menneskerettigheter (Ruud & Ulfstein, 2011, s 205). Videre er ikke-intervensjonsprinsippet forankret i FN-paktens artikkel 2(7) hvor det står følgende:

Intet i denne Pakt berettiger de Forente Nasjoner til å; blande seg inn i forhold som etter sin natur ligger innenfor noen stats egen jurisdiksjon eller innebærer at noe medlem må; underkaste slike saker bileggelse etter denne Pakt; men dette prinsipp skal ikke hindre anvendelsen av tvangstiltak etter kapittel VII (FN-pakten, art. 2.7).

Ikke-intervensjonsprinsippet er ikke absolutt, dette fremgår av unntakene i FN-pakten. Dersom det foreligger forhold som truer internasjonal fred og sikkerhet åpner FN-pakten for bruk av makt for å bevare freden og i selvforsvar (FN-pakten, art. 42 & 51).

Enhver humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd vil bryte med ikke-intervensjonsprinsippet. Derfor fremgår det som klart at en humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet er forbudt.

FNs sikkerhetsråd kan autorisere intervensjoner dersom det foreligger en trussel mot freden, dette fremgår av FN-paktens artikkel 42. Sikkerhetsrådet består videre av 15 stater, hvorav 5 er faste medlemmer. De faste medlemmene er Kina, Russland, Frankrike, USA og Storbritannia. Disse statene har vetorett i Sikkerhetsrådet. Det vil si at dersom en av disse statene stemmer imot en resolusjon, så vil ikke denne bli vedtatt.

Under utarbeidelsen av FN-pakten forsøkte Frankrike å inkludere et forbehold i artikkel 2(7) som åpnet for intervensjon ved grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter, men dette forslaget ble nedstemt under utarbeidelsen av artikkelen (Franck, 2003, s 18).

3.1.4 Maktforbudet

Maktforbudet er et sentralt prinsipp som har sin forankring i den internasjonale sedvaneretten og i FN-pakten. I FN-pakten er maktforbudet beskrevet på følgende måte i artikkel 2(4): “Alle medlemmer skal i sine internasjonale forhold avholde seg fra trusler om eller bruk av væpnet makt mot noen stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet eller på noen annen måte som er i strid med de Forente Nasjoners formål.” (FN-pakten, art. 2.4)

Maktforbudet gjelder alle former for bruk av makt eller trussel om bruk av makt mot en annen stat. Dette kan være alt fra bruk av bakkestyrker til indirekte ild fra artilleri over landegrenser (Johansen & Staib, 2009, s 138).

3.1.5 Menneskerettighetene

Grunnleggende menneskerettigheter har opp igjennom historien hatt liten plass i folkeretten. Dette kommer av at menneskerettigheter har blitt ansett som intern rett (Ruud & Ulfstein, 2011, s 230). Men I dag er det gjerne menneskerettighetene som trekkes frem når det argumenteres for retten til humanitær intervensjon.

I 1945 fikk menneskerettighetene et gjennombrudd med annerkjennelse i FN-pakten. Det at menneskerettigheter fikk en plass i FN-pakten var i stor grad et resultat av Andre Verdenskrig og Tysklands overgrep mot jødene og andre minoriteter (Johansen & Staib, 2009, s 131).

I FN-pakten er menneskerettighetene fremhevet gjennom flere artikler. I kapittel I, hvor FN-paktens formål er beskrevet, står det følgende i artikkel 1(3) ”De forente nasjoners formål er: (...) Å fremme og oppmuntre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle uten hensyn til rase, kjønn, språk eller religion”. Videre er viktigheten av å respektere menneskerettighetene fremhevet gjennom FN-paktens artikkel 13, 55, 62, 68 og 76. Av dette omfanget fremgår det at respekt for grunnleggende menneskerettigheter er et av de viktigste formålene i FN-pakten.

FNs menneskerettighetserklæring ble vedtatt 10. desember 1948 av FNs generalforsamling. Menneskerettighetserklæringen var opprinnelig et politisk dokument og ikke juridisk bindende (Ruud & Ulfstein, 2011, s 44). Synet er splittet på om hele innholdet i FNs menneskerettighetserklæring i dag er å anse som sedvanerett (Ruud & Ulfstein, 2011, s 231). Men den generelle oppfatningen i verdenssamfunnet er at grunnleggende menneskerettigheter er å anse som sedvanerett og i noen tilfeller også såkalt jus cogens. Jus cogens er i følge Wien konvensjonens artikkel 53 en tvingende folkerettslig norm (United Nations, 1969). Menneskerettigheter som faller inn under denne kategorien er rasediskriminering, folkemord, tortur og slaveri (Malanczuk, 1997, s 58).

For å forsterke menneskerettighetenes stilling har det blitt opprettet flere domstoler og konvensjoner for å bevare menneskerettigheter. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Den afrikanske menneskerettighetsdomstolen er eksempler på slike domstoler. I tillegg til konvensjoner om å bevare almene menneskerettigheter har FN også utviklet noen konvensjoner for å beskytte utsatte folkegrupper og for å fremme spesielle menneskerettigheter. Eksempler på slike konvensjoner er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, FNs torturkonvensjonen av 1984 og FNs konvensjon mot rasediskriminering av 1965.

Grove og langvarige brudd på grunnleggende menneskerettigheter skaper grunnlaget for debatten rundt det folkerettslige grunnlaget for humanitær intervensjon. Å bevare grunnleggende menneskerettigheter er en av verdenssamfunnets viktigste arbeidsoppgaver.

Derfor er beskyttelse av menneskerettighetene fremhevet i FN-pakten og i flere traktater og konvensjoner. Om grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter åpner for humanitær intervensjon avhenger av om FNs sikkerhetsråd godkjenner en slik intervensjon. Brudd på grunnleggende menneskerettigheter åpner dermed ikke i seg selv for en rett til humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd.

3.1.6 Jus ad bellum

Begrepet Jus ad bellum er latin og betyr ”retten til krig” (Sagdahl, 2013). Det folkerettslige rettsområdet Jus ad bellum omhandler kollektiv sikkerhet i folkeretten og når stater lovlig kan utøve væpnet makt mot andre stater. Når retten til humanitær intervensjon vurderes er det nødvendig å beskrive unntakene fra maktforbudet i folkeretten. For å vurdere det folkerettslige grunnlaget for humanitær intervensjon, må de reglene som åpner for bruk av militær makt videre beskrives. Hovedregelen er i utgangspunktet at bruk av væpnet makt mot en annen stat er forbudt gjennom FN-paktens artikkel 2(4). I erkjennelsen av at krig og væpnet konflikt er uunngåelig har det derfor blitt vedtatt tre unntak fra hovedregelen i FN-pakten.

Det første unntaket fra regelen kommer gjennom FN-paktens kapittel VII som åpner for bruk av militære maktmidler ved forhold som truer internasjonal fred og sikkerhet. I artikkel 39 står det videre at det er Sikkerhetsrådet som avgjør når det foreligger en trussel mot freden. Det er artikkel 42 som gir Sikkerhetsrådet muligheten til å komme med mandater om bruk av militær makt for å gjenopprette fred og sikkerhet (Johansen & Staib, 2009, s 143). Det kan dog stilles spørsmålstegn ved om interne uroligheter i en stat er en trussel mot freden. I så måte faller hele grunnlaget for humanitær intervensjon bort. Interne uroligheter i en stat kan føre til store flyktningstrømmer til nabostater som igjen kan bidra til og destabilisere situasjonen i nabostatene. Dette er årsaken til at interne uroligheter har blitt ansett som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, noe som også fremgår av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1199 om konflikten i Kosovo.

For at Sikkerhetsrådet skal kunne vedta en resolusjon om bruk av militær makt er de avhengige av at ingen av de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet anvender sin vetorett. Dersom et land med vetorett stemmer imot blir det ingen resolusjon som åpner for bruk av makt mot en annen stat (Ruud & Ulfstein, 2011, s 211). Sikkerhetsrådet har ved flere anledninger fått kritikk for sin manglende evne til å håndtere interne konflikter. Dette gjelder

spesielt dersom en av statene med vetorett har egne interesser i landet konflikten har oppstått (Aune, 2014).

Det andre unntaket er forankret i FN-paktens artikkel 51 hvor det åpnes for individuelt og kollektivt selvforsvar. Retten til selvforsvar har eksistert lengre enn FN-pakten og er å anse som folkerettslig sedvanerett (Ruud & Ulfstein, 2011, s 194). Det kreves dog at det foreligger en umiddelbar trussel eller et pågående angrep for at en stat kan anvende retten til selvforsvar.

Caroline-saken fra 1837 har vært sentral i utviklingen av den folkerettslige sedvaneretten om selvforsvar. Caroline var et skip som ble brukt til å frakte opprørere og våpen fra USA til Canada tidlig på 1800-tallet. Canada var på denne tiden en britisk koloni. Britene gikk inn i USA og senket Caroline for å stanse tilførselen av opprørere til Canada. I kjølvannet av denne operasjonen var det en brevveksling mellom den britiske og den amerikanske utenriksministeren. Av denne brevvekslingen fremgikk det at retten til selvforsvar begrenset seg til at en trussel skulle være "instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation" (Ruud & Ulfstein, 2011, s 195). Det er disse kriteriene som vært styrende for utviklingen av sedvaneretten om selvforsvar.

Det tredje og siste unntaket fra maktforbudet er samtykke. Med samtykke menes det at en stat inviterer en annen stat sine militære styrker inn i eget territorium. Dette kan gjøres dersom en stat sliter med interne uroligheter som de ikke klarer å løse med egne maktmidler (Forsvarets Høgskole, 2013, s 9).

3.2 Gjeldende rett og slik retten burde være

Av den delen av folkeretten som har blitt beskrevet i denne oppgaven fremgår det som ganske åpenbart at humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd er forbudt. Dette er hva som er gjeldende rett, men det er ikke alltid slik at gjeldende rett samsvarer med hva man mener retten burde være.

De lege lata og de lege ferenda er latinske begreper som beskriver det skillet mellom ønsket fremtidig rett og gjeldende rett. De lege lata er gjeldende rett og de lege ferenda er slik man ønsker at retten burde være (Malanczuk, 1997, s 35). Eksempler på gjeldende rett er de folkerettslige prinsippene om maktforbud, suverenitet og ikke-intervensjon. De som argumenterer for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd argumenter

derimot ofte for hvordan retten burde være. Når det folkerettslige grunnlaget for humanitær intervensjon vurderes er det dermed viktig å skille mellom *lex lata* og *lex ferenda*

Det er også viktig å skille begrepene legalitet og legitimitet. At noe er legalt betyr at det har sin bakgrunn i gjeldende rett (Johansen & Staib, 2009, s 33). Av folkerettens rettskilder fremgår det hva som er legalt. Legitimitet er derimot et etisk og moralsk begrep. Selv om noe er legitimt, moralsk og etisk riktig, er det nødvendigvis ikke legalt. Et eksempel på dette er den indiske intervensjonen i Pakistan i 1971 for å beskytte den bengalske befolkningen mot etnisk rensing og folkemord (Franck, 2003, s 139). Intervensjonen var legitim, siden målet allment ble oppfattet som etisk og moralsk riktig. Men intervensjonen var ikke legal ettersom den brøt med prinsippene om ikke-intervensjon og suverenitet i FN-pakten, samt at intervensjonen brøt med den folkerettslige sedvaneretten.

3.3 Responsibility to protect

RtoP er et prinsipp som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2005 gjennom resolusjon 60/1. Prinsippet ble også senere enstemmig vedtatt av Sikkerhetsrådet. Prinsippet som ble vedtatt går ut på at alle stater har et ansvar om å beskytte egen befolkning mot folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensing. Videre fremgår det av prinsippet at dersom en stat ikke klarer å håndtere dette ansvaret selv, så vil dette ansvaret overføres til det internasjonale samfunnet (Bellamy, 2011, s 196).

Bakgrunnen for RtoP kommer av konfliktene i Rwanda og på Balkan som viste at folkeretten manglet retningslinjer for hvordan verdenssamfunnet skulle håndtere interne konflikter. Derfor utfordret FNs generalsekretær Kofi Annan verdenssamfunnet under FNs generalforsamling i 1999 og 2000 med følgende spørsmål: “If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?” (ICISS, 2001, s VII).

Som et resultat av dette opprettet Canada kommisjonen ICISS. Denne kommisjonen jobbet med alle aspektene av intervensjon på humanitært grunnlag. ICISSs rapport *The Responsibility to Protect* var ferdig i desember 2001. Av daværende generalsekretær i FN Kofi Annan ble rapporten godt mottatt. Han omtalte rapporten som den mest omfattende og gjennomtenkte rapporten som hittil var laget om problemstillingen (Bellamy, 2011, s 16).

Rapporten fokuserer på tre ansvarsområder. Det er ansvar om å forebygge, reagere og gjenoppbygge. Ansvaret om å forebygge er ansett som det viktigste tiltaket i RtoP rapporten. Her fremgår det at man skal anvende alle forebyggende tiltak før man vurderer en intervensjon (ICISS, 2001, s X1).

Rapporten om RtoP erkjenner at Sikkerhetsrådet ikke alltid klarer å løse de oppgavene som det forventes at de skal kunne løse. Dermed er det et kapittel i rapporten som omhandler hvilke muligheter man har dersom Sikkerhetsrådet er låst i situasjoner ved grove brudd på menneskerettigheter i en stat.

Det første alternativet er å kalle inn Generalforsamlingen til et ekstraordinært møte. Et slikt ekstraordinært møte er hjemlet i generalforsamlingens resolusjon 377A *Uniting for Peace*. Denne resolusjonen ble laget for de situasjonene hvor Sikkerhetsrådet ikke klarer å løse sine oppgaver med å bevare fred og sikkerhet. Videre åpner resolusjonen for at Generalforsamlingen kan komme med anbefalinger som innebærer militære tiltak (Malanczuk, 1997, s 393). Men Generalforsamlingen har ingen myndighet til å iverksette en militær intervensjon. Dersom et forslag om intervensjon får over to tredjedelers flertall av stemmene i Generalforsamlingen, kan dette bidra til å legge press på Sikkerhetsrådet. Dersom Sikkerhetsrådet fortsatt ikke klarer og enes vil et slikt flertall øke en eventuell intervensjons legitimitet (ICISS, 2001, s 53).

Det andre alternativet er å basere seg på regionale ordninger for å løse humanitære kriser, i henhold til kapittel VIII i FN-pakten. Her henviser rapporten til NATO operasjonen i Kosovo og The Economic Community of West African States Monitoring Group (ECOMOG) i Liberia og Sierra Leone. Slike operasjoner har delvis forankring i FN-pakten gjennom artikkel 52. Rapporten trekker også frem at slike intervensjoner krever forhåndsgodkjenning av Sikkerhetsrådet. Selv om FN-pakten krever forhåndsgodkjenning, anerkjenner rapporten at det er spillerom for å intervenere først og be om tillatelse i ettertid (ICISS, 2001, s 54).

Det siste alternativet er ad hoc koalisjoner eller en stat som intervensjoner uten godkjenning fra Sikkerhetsrådet. Rapporten erkjenner at kommisjonen ikke kommer til å kunne klare å enes om et forslag om humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet eller Generalforsamlingen. Det som fremgår av rapporten er at Sikkerhetsrådet ikke kan forvente at

resten av verdenssamfunnet kommer til å stå og se på grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter uten å handle. Det kommer også frem at kommisjonen er bekymret for konsekvensene av slike intervensjoner. De frykter at intervensjoner kan bli iverksatt på feil grunnlag, eller uten de forpliktelser RtoP rapporten skisserer ved en intervensjon (ICISS, 2001, s 54-55).

3.4 Humanitære intervensjoner i tidligere historie

Selv om suverenitetsprinsippet har stått sterkt helt siden freden i Westfalen i 1648, har det blitt intervenert på humanitært grunnlag flere ganger for å stanse grove brudd på menneskerettighetene.

Fra 1300-tallet og frem til slutten av 1600-tallet erobret tyrkerne store landområder i Sørøst-Europa, Midtøsten og Nord-Afrika. Det osmanske riket som oppstod, bestod av Tyrkia og de landområdene de hadde erobret (Ims & Det Store Norske Leksikon, 2014).

I Hellas utviklet deg seg en sterk misnøye med Det osmanske rikets strenge styre, som ble oppfattet som grusomt og urettferdig. I 1821 brøt det dermed ut et opprør blant den greske befolkningen. Konsekvensen av opprøret var at tyrkerne slo hardt tilbake. Dette førte til at mellom 20 000 og 30 000 grekere ble drept i april 1822 (Knudsen, 2009, s 15). Lignende hendelser og generell grusom behandling av den kristne befolkningen i Det osmanske riket, førte til at andre land i Europa begynte å reagere. Storbritannia og Frankrike valgte å intervenere på humanitært grunnlag i Hellas for å beskytte den kristne befolkningen mot de grove overgrepene fra Det osmanske riket (Wheaton, 1866, s 121).

Utover 1800-tallet ble det gjennomført flere humanitære intervensjoner for å stanse grove overgrep mot befolkningen av Det osmanske riket. Eksempler på dette var de humanitære intervensjonene i Libanon og på Kreta. I 1860 intervenerte franske styrker Libanon for å stanse massakren av den kristne minoriteten. Videre ble det intervenert på Kreta i 1866, her også for å stanse overgrep fra Det osmanske riket (Knudsen 2009, s 19).

Gjennom 1800-tallet utviklet det seg en tradisjon i Europa for å intervenere med intensjon om å stanse overgrep mot utsatte folkegrupper. Det osmanske rikets herjinger i Europa bidro i stor grad til å skape en aksept for å intervenere dersom det ble begått langvarige grove overgrep mot en befolkning (Knudsen, 2009, s 33).

Fra starten av 1900-tallet og frem til 1945 var det i midlertid lite fokus på humanitær intervensjon i den internasjonale politikken. Første og Andre Verdenskrig bidro trolig i stor grad til at dette ikke var noe tema i denne tidsperioden.

Etableringen av FN i 1945 bidro til å forsterke prinsippet om ikke-intervensjon i folkeretten gjennom artikkel 2(4) i FN-pakten. Etableringen av FN ble dermed et vendepunkt for den europeiske tradisjonen om humanitær intervensjon fra 1800-tallet. For at en humanitær intervensjon nå skulle være lovlig krevde operasjonen et mandat fra FNs Sikkerhetsråd (Store Norske Leksikon, 2013).

Etter Andre Verdenskrig er det også flere eksempler på humanitære intervensjoner, med og uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. I 1960 intervenerte for eksempel Belgia i Kongo for å gjenopprette ro og orden. Kongo var en tidligere belgisk koloni og like etter at de fikk sin uavhengighet brøt det ut store uroligheter i den tidligere kolonien. Belgia intervenerte i Kongo uten mandat fra Sikkerhetsrådet og imot den kongolesiske regjeringens vilje (United Nations, 2001). Denne intervensjonen har aspekter av humanitær intervensjon da den belgiske regjeringen hadde som mål å beskytte de belgiske borgerne som fortsatt bodde i Kongo. FNs sikkerhetsråd fordømte operasjonen og stadfestet at operasjonen var et brudd på maktforbudet i FN-pakten.

Gjennom Sikkerhetsrådets resolusjon 143 krevde Sikkerhetsrådet en umiddelbar tilbaketrekning av de belgiske styrkene med følgende melding: "Calls upon the Government of Belgium to withdraw its troops from the territory of the Republic of the Congo" (UNSC, 1960, res 143 The Congo Question). Konsekvensen av den belgiske operasjonen ble at styrken United Nations Operation in The Congo (ONUC) ble opprettet gjennom Sikkerhetsrådets resolusjon 143. Denne styrken skulle bekrefte den belgiske tilbaketrekningen, samt støtte den kongolesiske regjeringen med å gjenopprette ro og orden (UNSC, 1960, res. 143 & 146).

Det finnes videre flere eksempler på humanitære intervensjoner uten mandat fra Sikkerhetsrådet. I 1971 invaderte indiske styrker Pakistan for å beskytte den bengalske befolkningen mot overgrep fra pakistanske sikkerhetsstyrker. Resultatet av operasjonen var opprettelsen av staten Bangladesh i 1974 (Franck, 2002, s 139-143). Videre ble det

gjennomført uautoriserte humanitære intervensjoner i Uganda 1979, Kampuchea 1978, Liberia 1989, Sierra Leone 1991 og i Kosovo i 1999.

Av disse historiske eksemplene kan man se at verdenssamfunnet har en tradisjon for å gripe inn ved grove brudd mot grunnleggende menneskerettigheter. Etter opprettelsen av FN har synet på humanitære intervensjoner uten mandat fra Sikkerhetsrådet vært splittet. Noen av operasjonene har ført til fordømmelse fra Sikkerhetsrådet med krav om umiddelbar tilbaketrekning. I andre tilfeller har man derimot opplevd få protester fra FN eller andre stater for brudd på FN-paktens artikkel 2(4). Dette kan være et tegn på en viss aksept for å bryte FN-pakten dersom det er absolutt nødvendig (Franck, 2002, s 172).

3.5 Rwanda og Srebrenica

I nyere tid har folkemordene i Srebrenica og Rwanda blitt brukt som eksempler for å advare mot konsekvensene av og ikke handle når man ser grove og langvarige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

I oktober 1993 ble den fredsbevarende styrken United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) satt inn i Rwanda. Denne styrken ble opprettet for å overvåke fredsavtalen mellom Hutu-regjeringen og den Tutsi-ledede patriotiske fronten (RPF) ble overholdt (United Nations, 1999).

General Roméo Dallaire ledet den fredsbevarende styrken i Rwanda. Han fikk flere etterretningsrapporter om at Hutu-militser hadde begynt å mobilisere styrker og våpen. Generalen skjønnte at noe var i ferd med å skje og sendte hastemeldinger til FN om at han trengte flere styrker for å stanse et sannsynlig kommende angrep. Grunnet USA sitt nederlag i Somalia i 1993 ønsket ikke USA en større militær styrke i regionen. Det ble dermed ikke fremmet et forslag om å sende inn en større FN-styrke for Sikkerhetsrådet, ettersom man forventet at USA kom til å anvende sin vetorett (Fletcher & Ohlin, 2008, s 130).

Konsekvensen av at FN valgte å ignorere General Roméo Dallaire sine advarsler viste seg å bli katastrofale. I løpet av 3 måneder i 1994 ble rundt 800 000 Tutsier drept, hvorav de fleste ble hakket i hjel med macheter. Det internasjonale samfunnet gjorde i dette tilfellet ingenting for å stanse massakren (Dallaire, 2003, s 375).

Året etter folkemordet i Rwanda ble det gjennomført et nytt folkemord, nå i Serbia. Der hadde FN definert byen Srebrenica som et sikkert område. Flere tusen mennesker hadde dermed søkt tilflukt i denne byen. I juli 1995 erobret serberne Srebrenica fra FN-styrkene og massakrerte rundt 8000 muslimske menn (Store Norske Leksikon & Holm-Hansen, 2014).

Eksempelene fra Rwanda og Srebrenica har vist at konsekvensene av verdenssamfunnets manglende handlekraft kan være katastrofale. Dette har ført til mye debatt om det er ønskelig med et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon i de tilfellene Sikkerhetsrådet ikke klarer å enes.

3.6 Liberia

I 1989 brøt det ut en borgerkrig i Liberia. Borgerkrigen utviklet seg til å bli en humanitær katastrofe. I 1990 hadde over 5000 mennesker blitt drept og rundt 500 000 var på flukt til nabostatene (Franck, 2003, s 155).

The Economic Community of West African States (ECOWAS) forsøkte å innlede forhandlinger mellom partene. Forhandlingene mellom partene førte ikke frem til noen fredsavtale. Presidenten i Liberia Samuel Doe anmodet dermed ECOWAS om de kunne stille med en fredsbevarende styrke som skulle støtte hans styrker med å bekjempe de andre partene i konflikten (Franck, 2003, s 156).

For å stanse borgerkrigen i Liberia valgte ECOWAS å etablere den nøytrale fredsbevarende styrken ECOMOG. Styrken ble opprettet uten mandat fra FNs sikkerhetsråd og imot viljen til President Doe. Den 24. August 1990 intervenerte 15 000 soldater i Liberia for å gjenopprette freden. Etter tre måneder ble den første våpenhvile avtalen undertegnet av partene. Sikkerhetsrådets reaksjon på intervensjonen var at de berømte ECOWAS sin innsats for å gjenopprette fred og sikkerhet i Liberia (Franck, 2003, s 156).

FN-paktens kapittel VII åpner for tvangstiltak av regionale organisasjoner som ECOWAS for å gjenopprette mellomfolkelig fred. Men det kommer tydelig frem av artikkel 53 at slike tiltak krever forhåndsgodkjenning fra Sikkerhetsrådet. Selv om ECOWAS valgte å bryte dette punktet i FN-pakten valgte Sikkerhetsrådet å berømme dem for innsatsen i Liberia (Franck, 2003, s 156).

3.7 Kosovo

Intervensjonen i Kosovo i 1999 er et godt eksempel på hvordan verdenssamfunnet reagerer på en humanitær intervensjon i nyere tid. Konflikten i Kosovo belyser begge sidene av debatten rundt humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Intervensjonen bidro til å skape en kraftig internasjonal debatt rundt operasjonens legalitet.

I 1999 var Kosovo en provins sør i Serbia (en del av det tidligere Jugoslavia). Befolkningen i Kosovo bestod primært av albanere. I 1991 erklærte Kosovo seg som en suveren stat og opprettet en egen regjering. Frem til 1998 var Kosovo i stor grad selvstyrt (Store Norske Leksikon, 2015). Men i 1998 trakk president Slobodan Milosevic tilbake Kosovo sitt selvstyre. Provinsen ble dermed underlagt den serbiske regjeringen som satt i Beograd. Dette førte til store protester og misnøye blant den kosovoalbanske befolkningen (NATO, 1999).

Som et resultat av opphevingen av selvstyret i Kosovo, brøt det ut en væpnet konflikt mellom Kosovo Liberation Army (KLA) og Serbiske styrker. Det internasjonale samfunnet viste stor bekymring for den eskalerende konflikten. Dette resulterte i at Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 1160 som oppfordret til en politisk løsning av konflikten. Resolusjon 1160 bidro ikke til å forbedre situasjonen på bakken. Situasjonen fortsatte derimot å forverre seg. Dermed vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1199 som beskrev at situasjonen var en trussel mot freden og krevde umiddelbar våpenhvile mellom partene (Ruud & Ulfstein, 2011, s 202).

De Serbiske styrkene gjennomførte flere massakrere mot kosovoalbanere. I mars 1998 ble rundt 50 kosovoalbanere drept i byen Drenica, hvorav 25 var kvinner og barn. Videre flyktet 600 000 mennesker til nabostatene og 850 000 var internt fordrevet. Rundt 300 landsbyer ble brent ned, og de landsbyene som var mistenkt for og skjulte KLA-personell ble beskyttet med artilleri (Franck, 2003, s 164-166).

For å stanse påbegynte humanitære katastrofen i Kosovo truet NATO flere ganger med en luftkampanje mot serbiske styrker dersom de ikke trakk seg tilbake. Advarslene ble ikke tatt til følge av de serbiske styresmaktene. Dermed iverksatte NATO en luftkampanje mot de serbiske styrkene våren 1999 uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Selv etter at luftkampanjen var i gang fortsatte de serbiske styrkene med den etniske rensingen i Kosovo (Fermann, 2000, s 9).

Russland og Kina hadde gitt uttrykk for at de ville anvende seg av sin vetorett for å stanse en resolusjon som åpnet for at NATO kunne intervenere i Kosovo (Franck, 2003, s 163).

Russland hadde allerede et samarbeid med den serbiske staten og ønsket ikke å støtte en intervensjon (Fletcher & Ohlin, 2008, s 133). Kina mente at konflikten var et internt anliggende og støttet det russiske synspunktet. NATO innså Sikkerhetsrådet var låst og valgte å iverksette en luftkampanje uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Kampanjen varte i 79 dager før de serbiske styrkene trakk seg tilbake (Ruud & Ulfstein, 2011, s 202).

Under intervensjonen og i ettertid skapte NATOs intervensjon i Serbia/Kosovo mye debatt. De som argumenterte for at intervensjonen var lovlig var noe motvillige til å henvise til folkeretten. Den amerikanske ambassadøren Peter Burleigh argumenterte for at operasjonen var nødvendig for å stanse en større humanitær katastrofe (Franck, 2003, s 166). Britene argumenterte for det samme ved å argumentere for at det var en humanitær krise før NATO intervenerte og at en humanitær katastrofe nå var avverget. (Franck, 2003, s 167).

I FN ble det uttrykket sterk motstand mot operasjonen. Den russiske ambassadøren Lavrov argumenterte for at de fryktet at intervensjonen skulle føre til en ytterligere destabilisering av regionen. Han argumenterte også for at de diplomatiske virkemidlene ennå ikke var uttømt for å løse situasjonen. Den kinesiske ambassadøren mente at konflikten var et internt anliggende og at ingen andre stater skulle innblande seg i en stats interne anliggende (Franck, 2003, s 168).

Russland kom med et forslag om en resolusjon til Sikkerhetsrådet. Denne resolusjonen stadfestet at NATO hadde brutt FN-pakten i Serbia. Resolusjonen ble ikke vedtatt da den ble nedstemt med 12 stemmer i Sikkerhetsrådet. Videre forsøkte Serbia å saksøke 10 av NATO-landene som hadde støttet intervensjonen, og satte spørsmålstegn ved operasjonens lovlighet. Resultatet av søksmålet ble at Den Internasjonale Domstolen i 2004 avgjorde at de ikke hadde kompetanse til å behandle saken "(...) siden Rest-Jugoslavia ikke var medlem av FN på det aktuelle tidspunktet" (Ruud & Ulfstein, 2011, s 202).

Etter konflikten i Kosovo ble det utarbeidet en rapport av The Independent International Commission On Kosovo (IICK) som hadde et noe mer nyansert bilde av NATOs håndtering av konflikten. IICK satte spørsmålstegn ved om det burde utarbeides en doktrine for

humanitær intervensjon. Videre fremhever rapporten at konflikten i Kosovo har vist at folkeretten ikke har de retningslinjene som kreves for å løse slike situasjoner. NATO opererte i en folkerettslig gråsoner i Kosovokonflikten. Kommisjonen kom frem til at NATO hadde utfordret folkeretten med et fleksibelt syn på hva som var legalt (IICK, 2000, s 164). Franck i *Recourse to Force* tolket rapporten på følgende måte ”It located the NATO action in a gray zone: technically illegal but morally legitimate” (Franck, 2003, s 170).

4 Drøfting

En humanitær intervensjon vil ofte være en forlengelse av politikken der andre virkemidler ikke har vært tilstrekkelige for å stanse grove og langvarige brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette kapitlet vil først se på om FN-paktens prinsipper kan utvikles til å skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Videre er innføringen av prinsippet RtoP drøftet som en naturlig utvikling av FN-pakten. Deretter har bruken av regionale ordninger blitt drøftet for å se på om de kan bidra til å skape folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon i de tilfellene Sikkerhetsrådet ikke klarer å enes. Avslutningsvis drøftes en alternativ løsning for hvordan det kan skapes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet slik vi kjenner det i dag.

4.1 FN-pakten

FN-pakten danner det viktigste folkerettslige grunnlaget for mellomstatlige forhold. (Ruud & Ulfstein, 2011, s 195). Derfor er FN-pakten sentral som folkerettslig grunnlag når man vurderer mulighetene til å skape hjemmel i folkeretten for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd.

Ingen av artiklene i FN-pakten åpner direkte for å intervenere på humanitært grunnlag. For at man skal kunne hjemle en humanitær intervensjon i FN-pakten, krever dette at pakten tolkes. Det er Wien-konvensjonen av 1969 som i stor grad bestemmer hvordan traktater skal tolkes (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 180). I artikkel 33(1) står det ”*A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*” (Wien-konvensjonen art. 31(1)). Dette betyr at FN-pakten skal tolkes i god tro og i henhold til intensjonen bak de forskjellige artiklene.

Ved å lese hva som er gjeldende rett i FN-pakten, er humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd forbudt. Ved å tolke maktforbudet i FN-paktens artikkel 2(4) fremstår den gjeldende retten som klar. Humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet er å anse som forbudt (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 37).

Det kan muligens også argumenteres for at maktforbudet ikke uttrykker et eksplisitt forbud mot humanitær intervensjon. Ved å presisere at maktforbudet gjelder statens territorielle integritet og politiske uavhengighet, kan det åpnes for å intervenere med bakgrunn i å forsvare grunnleggende menneskerettigheter. En slik intervensjon vil være midlertidig, og uten mål om å krenke den territorielle integriteten eller den politiske uavhengigheten. Derfor kan det argumenteres for at det finnes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon, selv uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, ved å tolke FN-paktens artikkel 2(4) (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 237).

Etter NATOs intervensjon i Kosovo i 1999 brukte Belgia det overnevnte argumentet for at de ikke hadde brutt FN-paktens artikkel 2(4). De henviste til at målet med operasjonen hverken var rettet mot den territorielle integriteten eller den politiske uavhengigheten i Serbia (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 237).

På den andre siden kan det argumenteres for at presiseringen med å nevne territorial integritet og politisk uavhengighet ikke ble lagt til for å begrense maktforbudet, men tvert imot for å forsterke det (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 38). I følge Franck i *Recourse to Force* var det Australia som ville ha med disse presiseringene for å forsterke maktforbudet i FN-pakten. Det at denne presiseringen delvis åpner for mindre eller midlertidige intervensjonen samsvarer ikke med intensjonen fra da artikkelen ble vedtatt (Franck, 2003, s 12).

Et kjent argument for humanitær intervensjon er at stater som begår grove overgrep mot egen befolkning ikke skal ha muligheten til å gjemme seg bak maktforbudet og suverenitetsprinsippet i FN-pakten. I følge ICISS rapport viser de til at det er ingen i den internasjonale debatten som argumenterer for at stater skal kunne gjøre akkurat som de vil innenfor eget territorium (ICISS, 2001, s 8). Videre fremgår det av rapporten at suverenitet innebærer et ansvar om å beskytte egen befolkning (ICISS, 2001, s 13). Med bakgrunn i dette kan det argumenteres for at verdenssamfunnet ikke bare kan stå og se på grove overgrep fra en stat mot egen befolkning.

Når maktforbudet i FN-paktens artikkel 2(4) vurderes er det viktig å skille mellom *lex lata* og *lex ferenda*. Argumentene som har blitt presentert angående hva som står i FN-pakten er å anse som *lex lata*. Argumentet om at humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd burde være tillatt dersom intervensjonen ikke er direkte rettet mot den territorielle integriteten eller den politiske uavhengigheten i en stat, er kanskje mer å anse som en argumentasjon de *lege ferenda*.

Det kan argumenteres for at FN-paktens formål er å beskytte grunnleggende menneskerettigheter. Dermed er maktbruk for å beskytte grunnleggende menneskerettigheter i samsvar med FN-paktens formål, og i så måte finnes det et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon. (Holzgrefe & Keohane (red.), 2003, s 68).

Interne uroligheter i en stat som fører til store strømmer av flykninger til nabostater kan true internasjonal fred og sikkerhet. Dette har blitt bekreftet gjennom flere FN-resolusjoner hvor interne uroligheter har blitt ansett som en trussel mot freden. Dette skjedde blant annet i Kosovo gjennom Sikkerhetsrådets resolusjon 1199. En humanitær intervensjon, selv uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, kan dermed bidra til å beskytte internasjonal fred og sikkerhet. På den måten kan en slik intervensjon være forankret i FN-paktens formål om å opprettholde mellomfolkelig fred og sikkerhet.

Humanitær intervensjon er ikke nevnt som et unntak i FN-pakten. Dette brukes som et argument for at humanitær intervensjon er ulovlig. Ettersom forsøket på å innføre et forbehold som åpnet for humanitær intervensjon i FN-paktens artikkel 2(7) ble nedstemt, kan det argumenteres for at humanitær intervensjon i seg selv er forbudt.

Selv om humanitær intervensjon ikke er nevnt som et unntak i FN-pakten, betyr nødvendigvis ikke det at humanitær intervensjon i seg selv er forbudt. FN-pakten ble utarbeidet like etter andre verdenskrig og fokuserte på konflikter mellom stater. Siden andre verdenskrig har konfliktene utviklet seg fra å være mellom stater til å dreie seg mer om interne uroligheter. Intensjonen med FN-pakten var at den skulle utvikle seg i takt med samfunnet for øvrig (Franck, 2003, s 7). Derfor kan det argumenteres for at humanitær intervensjon ikke nødvendigvis er forbudt selv om det ikke er nevnt som et unntak i FN-pakten.

Det kan konkluderes med at FN og FN-pakten har brister når det kommer til og effektivt løse humanitære kriser internt i en stat. FN har dog i stor grad lyktes med å skape fred mellom

stater, men har i mindre grad klart å løse interne konflikter effektivt. Om FN-pakten åpner for humanitær intervensjon selv uten mandat fra Sikkerhetsrådet, kommer an på hvordan man velger å tolke FN-pakten. Det folkerettslige grunnlaget for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet kan man finne i FN-pakten ved å se på paktens formål om beskytte menneskerettighetene. Å tolke FN-pakten på en slik måte faller inn under en lege de ferenda argumentasjon som er slik man ønsker at retten skulle være og er ikke å anse som gjeldende rett.

4.2 Responsibility to Protect

Innføringen av prinsippet RtoP ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2005 har bidratt til å legitimere humanitær intervensjon. Om innføringen av RtoP har bidratt til å skape et folkerettslig grunnlag for humanitære intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd vil bli belyst i den videre drøftingen.

Innføringen av RtoP har formelt ikke bidratt til å legalisere humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Av paragraf 138 og 139 i *World Summit Outcome* fremgår det at RtoP relaterte konflikter skal løses gjennom Sikkerhetsrådet slik som det er beskrevet i FN-paktens kapittel VI og VII. Dette var en resolusjon som ble vedtatt av FNs generalforsamling. Dermed kan det sies at alle verdens stater har akseptert at RtoP relaterte konflikter skal løses via Sikkerhetsrådet.

Målsetningen med RtoP er å forhindre folkemord. Videre er målsetningen å øke verdenssamfunnets evne til å handle ved grove brudd på menneskerettighetene (Bellamy, 2011, s 87). Enkelte hevder dermed at prinsippet om RtoP kan åpne for humanitær intervensjon, selv uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Av FN-paktens artikkel 24(1) fremgår det at det er Sikkerhetsrådet som har hovedansvaret for å bevare mellomfolkelig fred og sikkerhet. Folkerettsprofessoren Natalie Oman hevder dermed i en artikkel at Sikkerhetsrådet nødvendigvis ikke har monopol på bruk av makt ved å tolke ordlyden i FN-paktens artikkel 24(1) (Oman, 2011). Det står beskrevet at Sikkerhetsrådet har hovedansvaret for å bevare internasjonal fred og sikkerhet uten at det fremgår at de har et monopol på bruk av voldsmakt. Derfor hevdes det at det er mulig å gjennomføre en humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet uten å bryte med maktforbudet i FN-paktens artikkel 2(4). Det argumenteres for at dersom man har en situasjon som bryter med de anerkjente kriteriene for RtoP, så kan

det åpnes for intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Dette krever dog en bred internasjonal støtte for operasjonen (Oman, 2011).

Den overnevnte tolkningen av FN-pakten er noe tynn og kan lett kritiseres. I følge ICISS kunne ikke Sikkerhetsrådet forvente at verdenssamfunnet ville stå og se på grove brudd på menneskerettighetene (ICISS, 2001, s 56). Videre var det bare deler av RtoP rapporten som ble vedtatt som et prinsipp av Generalforsamlingen i 2005. Det prinsippet som ble vedtatt krever et mandat fra FNs sikkerhetsråd for at det skal kunne brukes militær makt mot en stat (UNGA, 2005, art 138).

Dersom Sikkerhetsrådet ikke klarer å enes i situasjoner hvor det gjennomføres folkemord, etnisk rensning, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten internt i en stat vil tilliten til Sikkerhetsrådet svekkes (ICISS, 2001, s 55). Av ICISS sin rapport fremgår det at dersom Sikkerhetsrådet feiler må de forvente at andre stater kommer til å handle. Dersom en operasjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet viser seg å være vellykket vil dette kunne få alvorlige konsekvenser for verdenssamfunnets tillit til Sikkerhetsrådet (ICISS, 2001, s 55).

I en artikkel i Dagbladet i 1999 advarte NUPI forskerne Espen Barth Eide og Carsten Rønnefeldt mot konsekvensene av å lette på ikke-intervensjonsprinsippet (Eide & Rønnefeldt, 1999). I 2008 så verdenssamfunnet konsekvensen av dette i Georgia. Sør-Ossetia er en region mellom Georgia og Russland. I 2008 forsøkte Georgia å ta tilbake Sør-Ossetia. De ble slått hardt tilbake av russiske styrker som gjennomførte luftangrep inne på georgisk territorium. Russland forsvarte sine handlinger ved å argumentere for at intervensjonen var i samsvar med kriteriene for RtoP (Bellamy, 2011, s 55). De hevdet at overgrepene til den georgiske hæren utgjorde et folkemord i Sør-Ossetia. Argumentene til Russland fikk lite internasjonal støtte og ble ansett som misbruk av RtoP prinsippet. Operasjonen ble også gjennomført uten mandat fra FNs sikkerhetsråd og ble i så måte ansett som et brudd på folkeretten (Bellamy, 2011, s 56).

I 2013 ble det brukt kjemiske våpen mot sivilbefolkningen i Syria. Det syriske regimet ble videre beskyldt for å være ansvarlige for det kjemiske angrepet (Leraand, 2014). Den britiske regjeringen anmodet Sikkerhetsrådet om et kapittel VII mandat. De ønsket å intervenere for å stanse det syriske regimets evne til å kunne anvende kjemiske våpen mot egen befolkning. Hvis resolusjonen ble blokkert av Sikkerhetsrådet så argumenterte den britiske regjeringen for at de fortsatt hadde folkerettslig grunnlag for å intervenere gjennom doktrinen om humanitær

intervensjon (UK Government, 2013). Den britiske regjeringens forslag om å intervenere ble videre nedstemt av det britiske parlamentet. Dette eksempelet viser at det er regjeringer som mener at det finnes et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet.

Med innføringen av prinsippet om RtoP i 2005 kan det konkluderes med at dette er et lite framskritt på veien for å få skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon, selv uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Videre har Generalforsamlingens resolusjon 60/1 bidratt til å gi grunnleggende menneskerettigheter en mer sentral plass i folkeretten. Gjennom denne resolusjonen har verdens stater akseptert at de har et ansvar om å beskytte egen befolkning mot folkemord, etnisk rensning, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.

Ut i fra analysen om implementeringen av RtoP fremgår det ikke noe klart svar på om det har bidratt til å gi humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd folkerettslig forankring. Videre har prinsippet ikke blitt anvendt på en konsekvent måte (Bellamy, 2011, s 68). Prinsippet er fortsatt under utvikling og det finnes for eksempel ikke noe samsvar mellom antall drepte i en intern konflikt og når det påberopes RtoP (Bellamy, 2011, s 68). Derfor kan det konkluderes med at prinsippet ikke er ferdig utviklet. Prinsippet FNs generalforsamling har vedtatt baserer seg på hva som er gjeldende rett. Den videre utviklingen av prinsippet er å anse som ønsket rett blant de som argumenterer for et sterkere vern av grunnleggende menneskerettigheter.

4.3 Intervensjon av regionale ordninger

Debatten om konfliktene i Kosovo og Liberia har i stor grad bidratt til å belyse hvorvidt staters praksis har bidratt til å skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Humanitær intervensjon av regionale ordninger har delvis vist seg å bli akseptert som sedvanerett. Det at regionale organisasjoner kan intervenere for gjenopprette fred og sikkerhet i region er også hjemlet i FN-paktens artikkel 53.

ECOWAS sin intervensjon i Liberia har i stor grad vist at det finnes en internasjonal aksept for å la regionale ordninger gjenopprette fred og sikkerhet. Dette har også sin forankring i FN-paktens kapittel VIII som omhandler regionale ordninger. I Liberia ble det intervenert uten mandat fra Sikkerhetsrådet. I ettertid berømte Sikkerhetsrådet ECOWAS sin innsats i Liberia (Bellamy, 2011, s 146). Dette eksempelet viser at Sikkerhetsrådet kan anerkjenne operasjoner

uten FN-mandat. Regionale ordninger trekkes også frem som en god løsning i FN-paktens kapittel VIII for å bevare internasjonal fred og sikkerhet. Av dette eksempelet kan det sies at det finnes et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon av regionale ordninger, selv uten mandat fra FNs sikkerhetsråd.

NATOs intervensjon i Kosovo har vist at det finnes en internasjonal aksept for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. I ettertid forsøkte Russland å få igjennom en resolusjon som stadfestet at NATO hadde brutt FN-paktens artikkel 2(4). Denne resolusjonen ble nedstemt med 12 stemmer imot og 3 for (Bellamy, 2011, s 148). Dette underbygger at det er ønskelig med en rett til humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd i helt spesielle tilfeller. Det at denne resolusjonen ikke ble vedtatt, kan i seg selv ikke brukes som et argument for at det finnes et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten FN-mandat. Men dette viser at det ønskes et folkerettslig grunnlag for slike operasjoner (Bellamy, 2011, s148).

Selv om eksemplene fra Kosovo og Liberia viser at det har vært en internasjonal aksept for humanitær intervensjon uten FN-mandat, så kan man ikke anse dette som sedvanerett. For at noe skal kunne være sedvanerett krever det en internasjonal aksept for at en sedvane også utgjør gjeldende rett (Ruud & Ulfstein, 2011, s 73). I eksempelet fra Kosovo var det en del splittelse rundt det folkerettslige grunnlaget for å intervenere. Derfor kan ikke humanitær intervensjon uten FN-mandat bli ansett som sedvanerett siden kravet om en internasjonal aksept for slike intervensjoner ikke er tilstede (Edström & Ydstebø (red.), 2011, s 298).

Ved å se på eksemplene fra Kosovo og Liberia så viser de at synet på om det er skapt folkerettslig grunnlag for å intervenere av regionale ordninger uten FN-mandat er splittet. Eksemplene viser at det kan gå greit, samtidig som det kan være veldig kontroversielt. Derfor kan det konkluderes med at det har oppstått en begrenset rett til humanitær intervensjon av regionale ordninger i helt spesielle tilfeller.

4.4 En mulig løsning

Av drøftingen i denne oppgaven fremgår det at det ikke foreligger tilstrekkelig aksept i verdenssamfunnet i dag for å anse at en humanitær intervensjon uten FN-mandat er legal og i så måte lovlig. Det kan dog konstateres at verdenssamfunnet mangler et effektivt system for å beskytte grunnleggende menneskerettigheter når Sikkerhetsrådet blir låst, grunnet vetoretten til de fem faste medlemmene. Derfor foreligger det et behov for å utvikle folkeretten for å

finne løsninger når FNs sikkerhetsråd ikke klarer å bidra til å løse humanitære kriser. Kjernen i problemet med humanitær intervensjon ligger i vetoretten til de faste medlemmene i FNs sikkerhetsråd. Det er en selvfølge at alle de gangene det er et behov for en humanitær intervensjon ønskes det et mandat fra Sikkerhetsrådet. Men dette har ved flere anledninger vist seg å være umulig på grunn av at et eller flere av de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet anvender sin vetorett.

Det er dog noen avveininger som må tas for at alternative løsninger ikke skal kunne misbrukes. Ved å endre på folkerettslige prinsipper er det alltid en frykt for at stater kan bruke dette som et påskudd for å intervenere på feil grunnlag. Som tidligere nevnt forsøkte Russland å misbruke prinsippet om RtoP ved å påberope seg dette under intervensjonen i Georgia.

Dersom det forsøkes å skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, er det meget viktig at dette ikke fører til en ytterligere destabilisering av situasjonen i verden. Det er dermed viktig å lage et system som ikke åpner for at det er opp til den enkelte stat å vurdere om en sak er god nok for å intervenere.

Et godt sted å starte når det arbeides med å finne ut om det er mulig å skape folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet, er å ta utgangspunkt i kriteriene for humanitær intervensjon som er beskrevet i ICISS sin rapport (ICISS, 2001, s 32).

Det første kriteriet som rapporten skisserer er at en intervensjon må autoriseres (ICISS, 2001, s 32). Dette er helt avgjørende for at en humanitær intervensjon skal være legal. Et alternativ hvor det er opp til den enkelte stat å vurdere om en situasjon kritisk nok til å intervenere vil trolig i stor grad bidra til å svekke prinsippene om ikke-intervensjon og maktforbudet. Det finnes trolig to løsninger når det kommer til hvem som kan autorisere en humanitær intervensjon. Den første løsningen er om de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet fraskriver seg retten til å legge ned veto i situasjoner som innebærer folkemord, etnisk rensing og andre langvarige grove brudd på menneskerettighetene. Det andre alternativet er å gi mer makt til FNs generalforsamling slik at de med to tredjedels flertall kan autorisere humanitære intervensjoner.

Det neste kriteriet er at det må foreligge en situasjon som rettferdiggjør en humanitær intervensjon. Dette kan hjemles i menneskerettighetene som forbyr folkemord og etnisk

rensing, i tillegg er disse menneskerettighetene å anse som jus cogens (Malanczuk, 1997, s 58).

Det tredje kriteriet handler om at en humanitær intervensjon skal ha rett intensjon. For å få til dette foreslår rapporten at en humanitær intervensjon må bestå av en multinasjonal styrke. Dette vil trolig forhindre at stater intervensjoner ved å påberope seg retten til humanitær intervensjon, for å nå politiske og økonomiske målsetninger (ICISS, 2001, s 36).

Av kriteriene i rapporten fremgår det også at en humanitær intervensjon skal være siste utvei (ICISS, 2001, s 36). Dette er et viktig prinsipp fordi dette bidrar til å øke terskelen for å iverksette en humanitær intervensjon. På den måten unngås det at humanitære intervensjoner blir iverksatt for tidlig og på for tynt grunnlag. Dette er et punkt som allerede er forankret i FN-paktens kapittel VI som oppfordrer til en fredelig løsning av konflikter.

De siste to kriteriene er om proporsjonalitet, og sannsynlighet for at operasjonen vil lykkes. Kriteriet om proporsjonalitet er et jus in bello prinsipp og er allerede forankret i den internasjonale humanitære sedvaneretten og er i så måte ikke relevant for denne oppgaven (Doswald-Beck & Henckaerts, 2005, s 46). Når de gjelder sannsynligheten om og lykkes er det viktig at en styrke som settes inn ved en humanitær intervensjon har de resursene som kreves for at de skal kunne lykkes.

De overnevnte kriteriene for humanitær intervensjon kunne ha bidratt til å skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon ved et handlingslammet Sikkerhetsråd, slik vi kjenner det i dag. Det er å anse som svært tvilsomt at stormaktene med vetorett i FNs sikkerhetsråd kommer til å akseptere noen form for alternative løsninger, og i så måte gi avkall på noe av den makten de har gjennom veto retten. Derfor fremstår det som umulig å finne en løsning som kan skape folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd.

5 Konklusjon

Analysen av FN-pakten, sedvaneretten, RtoP prinsippet og bruken av regionale ordninger har vist at det fortsatt er behov for å utvikle folkeretten med tanke på om det kan skapes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet.

FN-pakten ble laget med hensikt om å skape mellomstatlig fred. I så måte kan det konkluderes med at FN i stor grad har lyktes. For å kunne skape et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet må dette forankres i FN-pakten. Dette er helt avgjørende for at en slik intervensjon kan være legal. Dette krever dog at noen av artiklene i FN pakten endres. Dette er mulig ettersom FN-paktens artikkel 108 åpner for at pakten kan endres med to tredjedels flertall i Generalforsamlingen.

Innføring av prinsippet om RtoP har ført til at intervensjon for å beskytte grunnleggende menneskerettigheter har en forankring i gjeldende rett. Dette krever dog fortsatt et mandat fra FNs sikkerhetsråd. Innføringen av RtoP har bidratt til å øke sannsynligheten for at det i fremtiden skal være mulig å få på plass et system for å beskytte grunnleggende menneskerettigheter i de tilfellene hvor Sikkerhetsrådet ikke klarer å enes.

Bruken av regionale ordninger har vist at det allerede er et begrenset folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon i helt spesielle tilfeller.

Skal det skapes et folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon ved et låst Sikkerhetsråd, krever dette at vedtektene i FN-pakten endres. Den beste løsningen er trolig om de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet frasier seg retten til å legge ned veto i avstemninger som omhandler grove og langvarige brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette krever dog klare kriterier på hva som rettferdiggjør en humanitær intervensjon. Selv om dette i dag er å anse som noe urealistisk, er dette trolig den beste løsningen for å løse utfordringen med behovet for humanitær intervensjon når FNs sikkerhetsråd er låst.

6 Referanseliste

Aune, Ingrid. (2014). *Et FN som verden makter*. Hentet 29. januar 2015 på <https://ingridaune.wordpress.com/2014/08/12/et-fn-som-verden-makter-2/>

Bellamy, J. Alex. (2011). *Global Politics and the Responsibility to Protect: From words to deeds*. New York: Routledge

Clausewitz, V. Carl. (1968). *On War*. London: Penguin Books

Dahl, W. Arne. (2008). *Håndbok i militær folkerett* (2 utg.). Valdres: Cappelen.

Doswald-Beck, Louise & Henckaerts, Jean-Marie. (2005). *Customary international humanitarian law*. Cambridge: Cambridge University Press

Edström, Håkan & Ydstebø, Palle (red.). (2011). *Militær strategi på norsk – en innføring*. Oslo: Abstrakt Forlag

Eide, B. Espen & Rønnefeldt, Carsten. (1999). *FN-mandat eller humanitær intervensjon?* Hentet 24. februar på <http://www.dagbladet.no/kultur/1999/02/22/158571.html>

Fletcher, P. George & Ohlin, D. Jens. (2008). *Defending Humanity: When Force Is Justified and Why*. New York: Oxford University Press.

Forsvarets høgskole. (2013). *Manual i krigens folkerett*. Oslo: Forsvarssjefen

Franck, M. Thomas. (2003). *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holzgrefe, J. L. Keohane, O. Robert (red.). (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.

ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the international comission on intervention and state sovereignty*. Ottawa: The International Research Centre

- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johansen, R. Sigrid & Staib, T. Jacob. (2009). *Jus og militærmakt*. Oslo: Gyldendal.
- Knudsen, B. Tonny. (2009). *The History of Humanitarian Intervention: The Rule or the Exception?*. Hentet 12. februar 2015 på http://zunia.org/sites/default/files/media/node-files/is/185311_isa09_proceeding_3708011262835777.pdf
- Leraand, Dag & Store norske leksikon (2014). *Gassangrep I Syria 2013*. Hentet 25. februar 2015 på https://snl.no/Gassangrep_i_Syria_2013
- Malanczuk, Peter. (1997). *Akehurst's modern introduction to international law* (7 utg.). London: Routledge.
- NATO. (1999). *NATO's role in relation to the conflict in Kosovo*. Hentet 23. februar 2015 på <http://www.nato.int/kosovo/history.htm>
- Oman, Natalie. (2011). *Could R2P Justify a No-Fly Zone in the Absence of Security Council Approval?* Hentet 25. februar 2015 på <http://opiniojuris.org/2011/03/17/could-rtop-justify-a-no-fly-zone-in-the-absence-of-security-council-approval/>
- Ruud, Morten & Ulfstein, Geir. (2011). *Innføring i folkerett* (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sagdahl, Mathias. (2013). *Rettferdig Krig*. Hentet 8. mars 2015 på https://snl.no/rettferdig_krig.
- Store norske leksikon. (2014). *Det Osmanske Riket*. Hentet 20. februar 2015 på https://snl.no/Det_osmanske_riket.
- UK Government. (2013). *Chemical weapon use by Syrian regime: UK government legal position*. Hentet 25. februar på

<https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>

UN. (1945). *Charter of the United Nations: and Statue of the International Court of Justice*. San Fransisco: UN

UNGA. (2005). *Resolution 60/1: World Summit Outcome*. Hentet 5. februar 2015 på <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>

UNSC. (1960). *Resolution 143: The Congo question*. Hentet 2. februar 2015 på [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/143\(1960\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/143(1960))

UNSC. (1960). *Resolution 146: The Congo question*. Hentet 2. februar 2015 på [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/146\(1960\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/146(1960))

UN. (1969). *Vienna Convention on the law of treaties*. Hentet 15. februar 2015 på <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

UN. (1999). *UNAMIR*. Hentet 12. februar 2015 på <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirS.htm>

UN. (2001). *Republic of the Congo – ONUC Backgorund*. Hentet 19. februar 2015 på <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onucB.htm>

Wheaton, Henry. (1866) *Elements of International Law (Google eBook)*. Hentet 15. februar 2015 på <http://books.google.no/books/reader?id=GGgDAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&pg=GBS.PA121>